

Jacek Pera

UNIA BANKOWA - KORZYŚCI I ZAGROŻENIA DLA POLSKI

Wprowadzenie

W 2012 r. Komisja Europejska (KE) uznała, że działania podejmowane w ostatnich latach na szczeblu unijnym dla zapewnienia stabilności finansowej w strefie euro były niewystarczające. Kryzys gospodarczy i finansowy uwidocznił słabość europejskiego systemu bankowego i ukazał jego niską odporność na wstrząsy. Brak efektów i skutecznych działań w tym obszarze przyczyniał się również do bardzo wolnego tempa prac w zakresie integracji Unii Gospodarczej i Walutowej (UGiW).

Funkcjonująca w strefie euro jednolita waluta z jednej strony pobudziła integrację gospodarczą i finansową, ale z drugiej zwiększyła ryzyko pojawienia się negatywnych skutków transgranicznych kryzysów bankowych. Zmagania z ostatnim kryzysem w Unii Europejskiej (UE) skutkowały wydatkiem ponad 4,5 bln euro na pomoc i ratowanie banków europejskich. Ujawniły również występowanie negatywnej współzależności między długiem państwowym a długiem bankowym (m.in. przejawiającej się w pokrywaniu z budżetu państwa zadłużenia banków), stanowiącej istotną przyczynę turbulencji i zakłóceń w europejskim systemie bezpieczeństwa finansowego¹.

Według KE kryzys pokazał, że koordynacja działań pomiędzy krajowymi organami nadzoru jest niewystarczająca. Niezbędne jest więc ustanowienie wspólnego procesu decyzyjnego. Za takim podejściem przemawia fragmentacja sekto-

¹ The Spinelli Group, *Only a European Federal Union Can Solve the Crisis. Federal Union or Disintegration*, Brussels, 28.06.2012, s.89.

ra bankowego, która powoduje osłabienie jednolitego rynku usług finansowych i ogranicza wpływ polityki pieniężnej na realną gospodarkę strefy euro. W zaistniałej sytuacji w UE uznano za celowe utworzenie Unii Bankowej (UB), która miałaby przyczynić się do ograniczania ryzyka wystąpienia kryzysów bankowych w przyszłości i służyć przerwaniu wspomnianej – negatywnej współzależności długu państwowego i bankowego, jak również przywrócić zaufanie do wspólnej waluty, stanowiącej część procesu długoterminowej integracji gospodarczej i fiskalnej.

W UE trwają więc dyskusje nad ostatecznym kształtem regulacji mających prowadzić do utworzenia unii bankowej. Ma to kluczowe znaczenie dla państw należących do strefy euro (obecnie 17). Do unii bankowej będą mogły przystąpić również państwa członkowskie UE pozostające poza strefą euro – tzw. grupa państw unijnych drugiej prędkości (obecnie 10)². Omówienie przyjętego tematu oparto na przedstawieniu następujących problemów cząstkowych:

- a) projekt unii bankowej: zalecenia i rekomendacje,
- b) dylematy związane z unią bankową,
- c) wpływ unii bankowej na gospodarkę Polski oraz jej integrację z UE.

Celem głównym opracowania jest prezentacja możliwości dostosowania gospodarki polskiej do wymogów projektowanej unii, jako elementu pogłębienia integracji Polski z UE, w kontekście towarzyszących temu mechanizmowi ryzyka i zagrożeń. Jako tezę przyjęto, że w interesie Polski powinno być przystąpienie do unii bankowej pod warunkiem dokładnego i precyzyjnego wynegocjowania jak najbardziej korzystnych warunków uczestnictwa i współpracy. Część analityczną oparto głównie na badaniach literatury krajowej i zagranicznej oraz przyjętych metodach jakościowych.

Projekt unii bankowej: zalecenia i rekomendacje

Koncepcja utworzenia unii bankowej została przedstawiona na posiedzeniu Rady Europejskiej 23 maja 2012 r., a już w czerwcu opublikowano sprawozdanie pt. „W kierunku faktycznej UGiW”, które określiło podstawowe elementy składowe przyszłej unii, tj. zintegrowane ramy finansowe, budżetowe i polityki gospodarczej oraz zapewnienie niezbędnej demokratycznej legitymacji przez ściśle zaangażowanie Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych.

Zintegrowane ramy finansowe mają obejmować:

- 1) jednolity europejski system nadzoru bankowego³ (*Single Supervisory Mechanism* – SSM) – mechanizm ten zaprojektowano w celu zapewnienia większego

² Z. Szpringer, *Unia Bankowa*, „Infos. Biuro Analiz Strategicznych” 2013, nr 8 (145), s. 1–2.

³ Działania umożliwiające bardziej zintegrowany nadzór bankowy: 1 stycznia 2011 r. powołano do życia trzy europejskie urzędy nadzoru: Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB), który zajmuje się nadzorem nad bankami, w tym nadzorem nad ich dokapitalizowaniem; Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (EUNGiPW), którego zadaniem jest nadzór nad rynkami kapitałowymi; oraz Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EUNUiPPE), sprawujący nadzór nad sektorem ubezpieczeniowym.

nadzoru ostrożnościowego, w tym identyfikacji obszarów koncentracji ryzyka w systemie bankowym. Z tego względu regulacjami objęte mają zostać banki „ważne systemowo”, za które uznano:

- grupy bankowe działające przynajmniej w trzech państwach UE,
- banki o sumie aktywów przekraczających 30 mld euro,
- banki o sumie aktywów przekraczających 20% PKB kraju, w którym są inkorporowane⁴.

Dodatkowo w poczet banków objętych SSM zaliczono trzy największe banki w każdym z krajów oraz banki korzystające z pomocy publicznej.

W proces wprowadzania SSM zaangażowane miały być: Europejski Bank Centralny (EBC) jako organ nadzoru (z zastrzeżeniem rozdzielenia jego funkcji monetarnych i nadzorczych), państwa strefy euro oraz pozostałe państwa członkowskie UE, o ile przystąpiłyby do SSM na zasadach mechanizmu „bliskiej współpracy”. Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (*European Banking Authority* – EBA) miałby koordynować współpracę między państwami, które weszły do SSM oraz pozostającymi poza tym systemem. Istotnym elementem sprawowania nadzoru byłaby harmonizacja regulacji i norm nadzorczych, tj. wdrożenie aktów ustawodawczych dotyczących wymogów kapitałowych – dyrektywy CRD IV i rozporządzenia CRR⁵, które miały na celu wprowadzenie do europejskiego porządku prawnego rekomendacji Komitetu Bazylejskiego.

Nadzór bankowy ma być sprawowany przez EBC i jego organy, a do kompetencji tego banku będzie należało: wydawanie i odbieranie licencji bankowych, przejmowanie i zbywanie znaczących pakietów akcji, kontrola wypełniania wymogów: kapitałowych, płynności i innych ostrożnościowych, wprowadzenie dodatkowych wymogów kapitałowych w sytuacjach kryzysowych, podejmowanie indywidualnych decyzji dotyczących wewnętrznej organizacji banku, w tym o zwiększeniu kapitałów, płynności lub upublicznienia informacji. Ponadto EBC będzie miał prawo kontroli holdingów z udziałem banków i spółek od nich zależnych, będzie także mógł przeprowadzać kontrole na miejscu, podejmować interwencje i oczywiście nakładać sankcje.

⁴ The Spinelli Group, *op. cit.*, s.88.

⁵ W lipcu 2011 r. Komisja Europejska przedstawiła projekt pakietu CRD IV, który od 1 stycznia 2013 r. miał zastąpić obecne przepisy *Dyrektywy 2006/48/WE w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe* oraz *Dyrektywy 2006/49/WE w sprawie adekwatności kapitałowej firm inwestycyjnych i instytucji kredytowych*. Propozycje nowych regulacji mają na celu wzmocnienie regulacji sektora bankowego i firm inwestycyjnych i są kolejnym krokiem w kierunku stworzenia bezpieczniejszego i bardziej przejrzystego systemu finansowego. Uwzględniono w nich propozycje Komitetu Bazylejskiego ds. Nadzoru Bankowego określone jako Bazylea III. Na projekt pakietu CRD IV składa się dyrektywa (*Capital Requirements Directive*, CRD), która zostanie zaimplementowana do prawa krajowego oraz rozporządzenie (*Capital Requirements Regulation*, CRR), które będzie miało bezpośrednie zastosowanie w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Na początek nadzorowi ma podlegać ok. 200 największych banków w UE – systemowo ważnych – (według kryteriów określonych powyżej). Oznacza to jednak objęcie kontrolą aż ok. 80 proc. aktywów banków z krajów euro. Z każdego kraju temu „europejskiemu” nadzorowi mają podlegać przynajmniej trzy największe banki. Ma on zacząć działać w 2014 r., jednak już w 2013 r. ma uzyskać prawo do decydowania o likwidacji upadających banków (obecnie mogą o tym decydować jedynie władze państw). Natomiast banki, które zostaną ocenione pozytywnie, będą mogły zwrócić się o potrzebne im fundusze i pożyczki do eurofunduszu ratunkowego (*The European Stability Mechanism* – ESM)⁶.

2) Europejski system gwarantowania depozytów (*Deposit Guarantee System* – DGS), zbudowany na zasadzie wspólnej sieci bezpieczeństwa, zwiększającej możliwość zabezpieczenia wkładów bankowych przez jej poszczególnych członków. Narzędzie to ma prowadzić do zwiększenia zaufania podmiotów rynkowych, dywersyfikacji ryzyka i minimalizacji prawdopodobieństwa masowego wycofywania wkładów z banków w kraju objętym kryzysem. Ma chronić deponentów w całej UE, gdziekolwiek mają oni oszczędności lub inwestycje – w celu przywrócenia zaufania do sektora bankowego. Zgodnie z prawem UE, depozyty bankowe we wszystkich państwach członkowskich są w razie upadłości banku objęte gwarancją do kwoty 100 tys. euro na deponenta. Z punktu widzenia stabilności finansowej gwarancja ta zapobiega panicznemu wycofywaniu z banków depozytów przez ich właścicieli, co zapobiega poważnym skutkom ekonomicznym i zjawisku oblegania kas (*run* na kasy). Dodatkowo wprowadzono daleko idące kroki obejmujące harmonizację i uproszczenie systemów ochrony depozytów, szybsze wypłaty i solidniejsze finansowanie, zwłaszcza przez finansowanie *ex ante* systemów gwarantowania depozytów oraz wprowadzenie obowiązkowego instrumentu pożyczek wzajemnych. W przypadku niewypłacalności krajowego systemu gwarantowania depozytów – w oparciu o ten instrument – można zaciągać pożyczkę w innym krajowym funduszu gwarancyjnym. Byłby to pierwszy krok w kierunku ogólnounijnego systemu gwarantowania depozytów bankowych.

3) Europejski system restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (*Single Resolution Mechanism* – SRM)⁷, nadzorujący bezpośrednio banki działające w różnych krajach oraz bardzo duże banki – ważne systemowo – aby egzekwować przepisy i kontrolować ryzyko, ale dotyczący także interwencji, w przypadku gdy bank ma problemy finansowe (zanim konieczna stanie się pomoc finansowa). Restrukturyzacja opiera się na trzech zasadach: odzyskaniu przez bank długofalowej rentowności bez potrzeby korzystania z dalszej pomocy państwa; częściowym pokryciu przez bank i jego udziałowców oraz posiadaczy kapitału hybrydowego kosztów restrukturyzacji oraz złagodzeniu zaburzeń konkurencji wywołanych korzystaniem z pomocy.

⁶ M. Zalewska, *Unia Bankowa*, Warszawa 2013, s. 25.

⁷ Z. Szpringer, *op. cit.*, s. 1–2.

To właśnie kwestie upadłości banków są obecnie najbardziej kontrowersyjne z powodu „przerzucania” ich ostatecznych kosztów na podatników⁸. SRM ma na celu unifikację odrębnych rozwiązań prawnych krajów członkowskich. Przewiduje także możliwość powołania instytucji pomostowych, pozwalających na restrukturyzację banku w sposób niezagrożający stabilności całego systemu. Instrument obejmuje ponadto kwestie nadzwyczajnego dokapitalizowania banków w warunkach kryzysu.

We wrześniu 2012 r. KE przedstawiła plan działania oraz projekty rozporządzeń. Dotyczyły one ustanowienia SSM przez powierzenie EBC szczególnych zadań, związanych z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi oraz dostosowaniem rozporządzenia ustanawiającego Europejski Urząd Nadzoru Bankowego. Jednocześnie KE wezwała Radę i Parlament Europejski do ich przyjęcia do końca 2012 r. wraz z wcześniejszymi projektami aktów prawnych (zob. tab. 1).

Tabela 1. Struktura i regulacje unii bankowej

Filary unii bankowej		
Filar 1: Jednolity europejski system nadzoru bankowego (SSM)	Filar 2: Europejski system gwarantowania depozytów (DGS)	Filar 3: Europejski system restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (SRM)
Dokumenty powiązane z architekturą unii bankowej		
COM (2011) 452, COM (2011) 453, COM (2012) 511, COM (2012) 512	COM (2010) 368	COM (2012) 280

Źródło: opracowanie własne.

W grudniu 2012 r. zawarto kompromis umożliwiający wejście w życie jednolitego europejskiego systemu nadzoru bankowego od 1 marca 2014 r. Nie przyjęto natomiast dwóch pozostałych elementów, tj. DGS oraz SRM (wciąż niezakończone prace). Wolniejsze niż oczekiwała KE tempo prac legislacyjnych nad przepisami dotyczącymi unii spowodowane były licznymi zastrzeżeniami i wątpliwościami państw członkowskich do przedkładanych projektów. Wskazywały one niekiedy na naruszenia zasady pomocniczości, sygnalizowały też potrzebę zmian traktatowych. Przykładowo, w kwestii dotyczącej objęcia nadzorem banków przez EBC, duże znaczenie miała funkcjonująca w danym państwie struktura bankowości i sprawność krajowego nadzoru. Niemcy domagały się gwarancji, że EBC skoncentruje się na większych bankach i nie będzie zastępował narodowych regulatorów w zakresie nadzoru nad mniejszymi bankami. Z kolei inne kraje, w tym Francja, opowiadały się za prawem EBC do interwencji w sprawach każdego banku, co miałyby zapewniać wiarygodność nowego systemu. Powyższe różni-

⁸ V. Constâncio, *Towards a European Banking Union*, Lecture held by Vice-President of the ECB at the start of the academic year of the Duisenberg School of Finance, Amsterdam, 7 September 2012, s. 9.

ce zdań sprawiły, że istotnych decyzji dotyczących UB należy się spodziewać nie wcześniej niż w końcu 2014 r. lub nawet w 2015 r.⁹

Dylematy związane z unią bankową

W powszechnym przekonaniu receptą na kryzys ekonomiczny w Europie jest pogłębienie integracji monetarnej dzięki utworzeniu unii¹⁰. Unia bankowa jest dziś traktowana jako test na przyszłość strefy euro. Jeśli zacznie prosperować, będzie to pozytywny znak; jeśli tak się nie stanie – nie będzie to dobra wiadomość dla procesu dalszej integracji w ramach UGiW. Unia bankowa, aby spełniała pokładane w niej nadzieje, powinna obejmować wszystkie wspomniane wcześniej filary (tab. 1). Oprócz więc jednolitego mechanizmu nadzorczego (filar 1), należy usystematyzować wspólny system gwarantowania depozytów (filar 2) oraz wspólny reżim uporządkowanej likwidacji banków (filar 3). Dopiero pełny, trójwymiarowy model UB, przenoszący nie tylko kompetencje decyzyjne, ale również odpowiedzialność fiskalną za stabilność systemu finansowego na szczebel centralny, daje szansę na spójność europejskiej sieci bezpieczeństwa finansowego w obszarze objętym unią. Unia bankowa, chociaż na standardy europejskie jest projektem ambitnym, budzi wiele wątpliwości co do słuszności samej konstrukcji.

Analizując jej charakter, w pierwszej kolejności należy ocenić jej otoczenie instytucjonalne. W gospodarczym filarze UGiW można dostrzec zagrożenie polegające na błędnym zdefiniowaniu charakteru i celu kontraktów i ich wpływu na reformy strukturalne. Kontrakty te nie staną się skutecznym narzędziem, jeżeli będą traktowane jako kolejne narzędzie „represji” ze strony Brukseli, Berlina czy innych dużych państw członkowskich. Instrumenty te potrzebne są jako motywujące i wspierające wewnętrzne reformy, a nie jako kolejny mechanizm narzucany z góry. Obecny podział instytucjonalny oparty na traktatach założycielskich stanowi „ostatni bastion” integralności unijnego projektu unii bankowej. Wprowadzenie nowych elementów do struktury unijnej, jak proponowany oddzielny dla strefy euro parlament czy komisja, spowodują nieodwracalną i niebezpieczną zmianę w „unijnym kodzie genetycznym” i na pewno będą rzutować na ostateczny stopień implementacji filarów UB¹¹.

⁹ *Ibidem*, s. 1–2.

¹⁰ Kraje unijne spoza strefy euro zostały zaproszone do przystąpienia do wspólnego mechanizmu UB, jednak wahają się z decyzją, ponieważ propozycja Komisji Europejskiej opiera się na artykule traktatu dotyczącym EBC, który jest organem strefy euro (chodzi o art. 127.6 o możliwości rozszerzenia kompetencji EBC). Według tej propozycji, nadzór bankowy przekazany jest EBC, a kraje spoza strefy mogą do niego przystąpić tylko na zasadzie „bliskiej współpracy”. Z prawnego punktu widzenia wyklucza to pełen udział państw spoza strefy euro.

¹¹ P. Serafin, *Polska może być gotowa do Unii Bankowej*, Warszawa, 14.03.2013, www.biznes.interia.pl [27.05.2013].

Projekt unii bankowej wzbudza wiele kontrowersji, zarówno w krajach strefy euro, jak i wśród członków UE nienależących do strefy. Analizując i oceniając mechanizmy UB należy pamiętać, że ich skutki będzie można dostrzec w dłuższej perspektywie i nie należy ich traktować jako remedium na obecny kryzys finansowy – z natychmiastowym terminem wykonalności. Podstawowy błąd, jaki jest obecnie popełniany przez różne gremia, dotyczy właśnie powiązania unii z ograniczeniem ryzyka i skutków kryzysu finansowego. Nie można mylić zasad zarządzania obecnym kryzysem z logiką budowania solidnych struktur, które mają uodpornić UGiW na zawirowania w gospodarce światowej w przyszłości.

Korzyścią unii bankowej dla wszystkich krajów UE jest zagwarantowanie otwartości całego systemu finansowego (w tym 3 filarów unii): reformy powinny mieć charakter wielowymiarowy i nie mogą być fragmentaryczne, a unia powinna być realizowana wspólnie z unią fiskalną.

Istotnym i szeroko dyskutowanym obecnie problemem jest fakt, że strefa euro w ramach UB przygotowuje się do umocnienia swojego sektora bankowego przez wprowadzenie bardziej ujednoliconych przepisów i zabezpieczeń. Według tej propozycji, Bank Centralny UE będzie posiadał bezpośredni nadzór nad bankami strefy euro, jednak w zróżnicowany sposób i w ścisłej współpracy z narodowymi władzami nadzorującymi. EBC w swojej nowej roli – nadzorującego, będzie monitorować sprawność banków w strefie euro (z wyjątkiem Wielkiej Brytanii) i będzie miał prawo do interwencji w przypadku kłopotów któregoś z nich. ECB będzie bezpośrednio odpowiedzialny za duże banki (kryteria tych banków zostały już wymienione wcześniej). W praktyce oznacza to nadzór nad około 200 bankami oraz w razie potrzeby przejęcie również odpowiedzialności nad mniejszymi podmiotami¹². Rozwiązanie takie jest o tyle niekorzystne, że mniejsze, regionalne banki oszczędnościowo-kredytowe (mają duży udział np. w objętej kryzysem Grecji czy Hiszpanii) będą tylko pośrednio regulowane przez EBC. Dlatego propozycja stworzenia możliwości bezpośredniego dokapitalizowania zagrożonych banków prywatnych przez uruchomienie środków z Europejskiego Mechanizmu Stabilności (EMS) wydaje się korzystna – przynajmniej dla krajów objętych kryzysem. Dla państw najbardziej zaangażowanych finansowo w ten mechanizm, a więc przede wszystkim dla Niemiec, stworzenie nadzoru bankowego dla strefy euro miałyby być gwarancją kontroli nad bankami. Z kolei dla pogrążonych w kryzysie zadłużeniowym państw, takich jak Hiszpania czy Grecja, otwierałoby drogę do zdjęcia ciężaru, jakim jest utrata płynności prywatnych banków z państwa i przeniesienie go na strefę euro¹³.

¹² H. Enderlein, P. Bofinger, L. Boone et al., *Completing the Euro. A Road Map Towards Fiscal Union in Europe. Report of the „Tommaso Padoa-Schioppa Group”*, „Notre Europe”, June 2012, s. 69.

¹³ M. Cichocki, *Unia bankowa – związek kapitału i państwa*, www.teologiapolityczna.pl [16.05.2013].

Kraje poza strefą, takie jak Wielka Brytania i Szwecja, mogą wejść w układ współpracy z EBC jeśli się na to zdecydują. W odróżnieniu od nadzoru bankowego UE, który ustala zasady obowiązujące wszystkie banki w Unii (łącznie z Wielką Brytanią), EBC będzie mogło narzucać swoją wolę narodowym regulatorom bankowym¹⁴. Dylemat ten jest ściśle związany ze problemem hazardu moralnego. UB na razie nie przewiduje zająć się problemem podziału banków dużych – zbyt dużych żeby upaść (*too big to fail*). W efekcie takie instytucje, którymi w Europie są przeważnie banki uniwersalne posiadające znaczące aktywa i spore portfele tradingowe (bardzo wrażliwe nawet na stosunkowo małe spadki wartości rynkowej aktywów), nadal będą mogły rozwijać swoją działalność w dotychczasowym kształcie. W przypadku wystąpienia zawirowań rynkowych będą tworzyć ryzyko systemowe dla całego sektora, a w najgorszym przypadku będą ratowane solidarnie przez innych członków UB. Koszty ratowania dużych banków będzie więc ponosić cała strefa euro, a nie tylko kraje macierzyste, które mogłyby być niezdolne do udźwignięcia takiego ciężaru. Problem ten dotyczy dzisiaj 25 najważniejszych banków europejskich o istotnym ponadgranicznym znaczeniu, których łączne aktywa wynoszą 24,6 bln euro (dane na ten temat zawarto w tab. 2)¹⁵.

Trzeba pamiętać, że potencjalna likwidacja banku to procedura inwazyjna i wymagająca długiego czasu. Polega ona na podziale kosztów ryzyka między udziałowców banku i wiąże się zazwyczaj ze stratą pieniędzy. Ci, których to dotyczy, domagają się rekompensaty. Potrzebna jest zatem uporządkowana procedura na wypadek likwidacji banku, przewidująca kiedy i w jakiej kolejności udziałowcy i wierzyciele byłiby wzywani do partycypowania w kosztach ratowania lub likwidowania banku. Aby wspólny system likwidacji banków miał silne umocowanie w prawie unijnym, potrzebne będą zmiany w traktatach UE a to wymaga czasu i jednomyslności członków strefy euro (oba warunki mogą okazać się trudne do osiągnięcia).

Kryzys unaoczniał konieczność rewizji dotychczasowego sposobu myślenia o nadzorze bankowym z perspektywy oddolnej (*bottom-up*), a więc analizy ryzyka systemu finansowego z pozycji poszczególnych instytucji wchodzących w jego skład. Od kilku lat ekonomiści postulują uzupełnienie tradycyjnego nadzoru o tzw. podejście makroostrożnościowe (*macroprudential*), oparte na całościowej analizie ryzyka systemowego. Centralną rolę w tym podejściu odgrywa więc nie tylko problem instytucji finansowych „zbyt dużych, by upaść” (*too big to fail*), ale także „włączonych w zbyt gęstą sieć połączeń, by upaść” (*too interconnected to fail*). W przypadku UE połączenia te mają dodatkowo charakter transgraniczny, co utrudnia ich właściwą diagnozę i odpowiedź władz krajowych na wydarzenia na rynkach finansowych. Jak wynika z danych Banku Rozliczeń Międzynarodowych, który na bieżąco monitoruje zagraniczne zaangażowanie banków komercyjnych,

¹⁴ www.bbc.co.uk [26.05.2013].

¹⁵ High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector (chaired by Erkki Liikanen), *Final Report*, Brussels, 2 October 2012 (w szczególności rozdz. 4 i 5, s. 67 i nast.).

już w 2011 r. wartość aktywów ulokowanych w bankach irlandzkich, do jakich rościły sobie prawa banki niemieckie, wynosiła 83% PKB Irlandii. W tym samym okresie banki francuskie mogły wymagać od banków greckich aktywów o łącznej wartości 22% ówczesnego PKB Grecji. Ma to szczególne znaczenie dla polityki pieniężnej EBC, gdyż stabilność finansowa jest jednym z gwarantów skuteczności działania mechanizmu transmisji bodźców monetarnych poprzez system bankowy i tzw. kanał kredytowy do sfery realnej gospodarek krajów UGW¹⁶.

Istotnym dylematem jest finansowanie w ramach wspólnego funduszu restrukturyzacji i likwidacji banków oraz wspólnego systemu gwarancji depozytów. Według szacunków w sytuacji, w której aktywa bankowe w UE w 2012 r. sięgały 366% unijnego PKB, wspólny fundusz restrukturyzacji i likwidacji banków musiałby dysponować co najmniej 500 miliardami euro, aby utrzymać wiarygodność, a system gwarancji depozytów musiałby dysponować 114 miliardami euro, z czego 96 miliardów euro przypadłoby na strefę euro¹⁷. Większość tych pieniędzy będzie musiała być asygnowana z góry (a nie w formie gwarancji kredytowych), a co najważniejsze, oba programy będą musiały mieć bezpośredni dostęp do linii kredytowej EBC lub skarbów państw, aby w razie kryzysu odblokować dodatkowe fundusze. Powstaje więc problem ze zgromadzeniem odpowiedniej ilości środków finansowych. Rozwiązanie to będzie wymagać również zmiany statutu EBC oraz unijnych traktatów¹⁸.

Finansowanie może zostać zakłócone z uwagi na fakt, że w europejskich bankach jest w dalszym ciągu wiele ukrytych, toksycznych kredytów udzielonych przedsiębiorstwom i instytucjom publicznym. Pochopnie utworzona UB doprowadziłaby do tego, że fundusz i jego finansowanie (w założeniu mający być gwarancją ogólnej równowagi), byłby nadmiernie obciążony nieściągalnymi długami. Dlatego postuluje się dwie fazy w realizacji finansowania: najpierw „uzdrowienie” go w skali krajowej, z całym ciężarem reform i cięć budżetowych, jakie ono za sobą pociągnie, a potem, kiedy ten proces już się zakończy, przejście do etapu zapobiegania w przyszłości podobnym zagrożeniom w strefie euro.

Kolejnym dylematem, jaki kreuje obecny projekt unii bankowej, są wybrane rozwiązania strukturalne i organizacyjne, dotyczące rozdzielenia polityki pieniężnej i nadzoru bankowego w ramach EBC, które mogą okazać się niewystarczające. Istnieje duże ryzyko, że cel stabilności systemu finansowego oraz stabilności pieniądza mogą w pewnym momencie być ze sobą sprzeczne. EBC w ramach swoich kompetencji powinien zrobić w tym zakresie wszystko, co możliwe, aby stworzyć oddzielne struktury oraz procedury przy jednoczesnej harmonizacji celów polityki monetarnej i polityki nadzorczej. W tym przypadku bardzo ważne będzie zachowanie należytej transparentności oraz obiektywności działań.

¹⁶ *Ibidem*, s. 67.

¹⁷ H. Enderlein, P. Bofinger, L. Boone et al., *op. cit.*, s. 67.

¹⁸ www.ekonomia.rp.pl [15.05.2013].

Istotnym elementem jest również sytuacja, w jakiej znalazły się kraje nieuczestniczące w unii monetarnej. Będą one miały wolność decyzji, czy chcą, aby ich banki były objęte wspólnym nadzorem. Obecnie wiadomo już, że Wielka Brytania i Szwecja odmówiły akcesji. Biorąc pod uwagę wielkość oraz skalę działania brytyjskich banków i rolę Londynu jako najważniejszego centrum finansowego w Europie, może to stworzyć poważne problemy dla efektywnego funkcjonowania nowego systemu.

Fundamentalnym problemem planowanej unii bankowej są również koszty fiskalne. Przeniesienie kompetencji nadzorczych na szczebel federacji wymaga przeniesienia na ten sam szczebel odpowiedzialności fiskalnej. Należy w tej sytuacji jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie: kto i ile powinien płacić za utrzymanie stabilności strefy euro – części jednolitego europejskiego rynku finansowego. W szczególnie kłopotliwej sytuacji zostały postawione kraje spoza strefy. Jest oczywiste, że więcej powinni płacić ci, którzy generują większe ryzyko systemowe. Nie ma uzasadnienia ekonomicznego, aby do wspólnej, „stabilnościowej” kasy UE bez względu na to, czy jest to federalny fundusz gwarantowania depozytów, czy też *resolution fund* (fundusz gwarancyjny restrukturyzacji banków), płacili ci, którzy ryzyka systemowego nie generują oraz ci, którzy ze środków tam zgromadzonych nie będą korzystali. To, w jakiej skali poszczególne państwa będą finansowały koszty UB, może zdecydować o sensowności uczestnictwa w niej krajów spoza strefy euro, ale również opóźniać osiągnięcie konsensusu wśród krajów strefy euro.

Koszty unii bankowej, wiążące się z funkcjonowaniem jednolitego nadzoru w ramach EBC, wydają się relatywnie niskie wobec kosztów związanych z utworzeniem *resolution fund* oraz ewentualnego federalnego funduszu gwarancji depozytów. Usytuowanie scentralizowanego europejskiego nadzoru w EBC uzasadnia fakt, aby jego koszty były pokrywane według klucza kapitałowego. Określa on wysokość wkładu do kapitału EBC każdego krajowego banku centralnego państw członkowskich UE. Jest to średnia arytmetyczna z udziału danego państwa w łącznej liczbie ludności oraz w PKB całej UE. Nie ma jednak żadnego uzasadnienia, by wydatki poszczególnych członków UB na *resolution fund* lub federalny fundusz gwarantowania depozytów były naliczane według klucza kapitałowego. Sugestie takie pojawiły się w artykule D. Schoenmakera i A. Siegmanna. Autorzy szacują korzyści i koszty uczestnictwa w UB oddzielnie dla krajów strefy euro i krajów do niej nienależących, a następnie obliczają efekt netto z tytułu przystąpienia poszczególnych krajów do unii. Z przeprowadzonych obliczeń wynika, że wszystkie państwa Europy Środkowej są płatnikami netto, a zatem przystąpienie tych krajów do unii bankowej nie jest racjonalne z ekonomicznego punktu widzenia. Podobne konkluzje wynikają z materiałów Biura Analiz Sejmowych, w których cytowane są powyższe badania¹⁹. Problem efektu netto obrazuje tabela 2.

¹⁹ L. Pawłowicz, *Unia Bankowa: kto i ile powinien płacić za stabilność strefy euro*, www.forsal.pl [21.05.2013].

Tabela 2. Efekt netto* uczestnictwa w unii bankowej w państwach UE

Państwo UE/ Liczba dużych banków	Aktywa banków w bln euro	Zyski w %	Koszty w %	Efekt netto w %	Strefa euro
Austria 0	0,0	0,0	1,9	-1,9	TAK
Belgia 1	0,3	0,8	2,4	-1,6	TAK
Bułgaria 0	0,0	0,0	0,9	-0,9	NIE
Chorwacja** 0	0,0	0,0	0,0	0,0	NIE
Cypr 0	0,0	0,0	0,1	-0,1	TAK
Czechy 0	0,0	0,0	1,5	-1,5	NIE
Dania 1	0,5	1,8	1,5	0,3	NIE
Estonia 0	0,0	0,0	0,2	-0,2	TAK
Finlandia 0	0,0	0,0	1,3	-1,3	TAK
Francja 5	6,8	11,4	14,2	-2,8	TAK
Grecja 0	0,0	0,0	2,0	-2,0	TAK
Hiszpania 3	2,1	19,2	8,3	10,9	TAK
Holandia 3	2,1	7,1	4,0	3,1	TAK
Irlandia 1	0,1	0,5	1,1	-0,7	TAK
Litwa 0	0,0	0,0	0,4	-0,4	NIE
Luksemburg 0	0,0	0,0	0,2	-0,2	TAK
Łotwa 0	0,0	0,0	0,3	-0,3	NIE
Malta 0	0,0	0,0	0,1	-0,1	TAK
Niemcy 3	3,2	12,3	18,9	-6,7	TAK
Polska 0	0,0	0,0	4,9	-4,9	NIE
Portugalia 0	0,0	0,0	1,8	-1,8	TAK
Rumunia 0	0,0	0,0	2,5	-2,5	NIE
Słowacja 0	0,0	0,0	0,7	-0,7	TAK
Słowenia 0	0,0	0,0	0,3	-0,3	TAK
Szwecja 1	0,7	10,9	2,3	8,6	NIE
Węgry 0	0,0	0,0	1,4	-1,4	NIE
Wielka Brytania 5	7,3	27,4	14,5	12,9	NIE
Włochy 2	1,6	8,6	12,5	-3,9	TAK
Razem 25	Razem 24,6	Razem 100	Razem 100	x	TAK

*Efekt netto na poczet analizy został wyliczony jako różnica między korzyścią, będącą udziałem danego państwa w korzyściach całkowitych, a kosztem będącym udziałem danego państwa w kosztach całkowitych

** Do analizy włączono Chorwację z uwagi na jej wejście do UE (1 lipca 2013)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: D. Schoenmaker, A. Siegmann, *Winners of a European Banking Union*, „Duisenberg School of Finance Policy Briefs” 2013, No. 23, s. 5; Z. Szpringer, *Unia bankowa*, „Infos. Biuro Analiz Strategicznych” 2013, nr 8 (145), s. 4.

Z powyższych danych wynika, że Polska, z której nie wywodzi się żaden z dużych banków systemowych, nie osiągałaby korzyści wynikających z ich dofinansowania, a jednocześnie musiałaby ponosić koszty wynikające z wpłat do EBC. Stąd efekt netto przystąpienia Polski do UB byłby ujemny (-4,9%). Oznacza to, że ponosiłaby – podobnie jak Niemcy – największe koszty przystąpienia do unii bankowej. W przypadku Niemiec na ujemny efekt netto (-6,7 %) składałyby się koszty

wynikające z udziału w kapitale EBC (18,9%) oraz korzyści z ratowania trzech banków niemieckich (12,3%), których aktywa wynoszą 3,2 bln euro.

Największe zaś korzyści odnotowałyby Wielka Brytania, Hiszpania i Szwecja, przy czym tak Wielka Brytania, jak i Szwecja nie są ze względów politycznych zainteresowane przystąpieniem do unii, zakładając zapewne, że lepiej jest w trudnej sytuacji ratować tylko własne banki niż banki pozostałych państw członkowskich. Wielka Brytania – największy beneficjent UB – osiągnęłaby dodatni efekt netto (12,9%), wynikający z kosztów z tytułu wpłat do EBC (14,5%) oraz zysków (27,4%) z ratowania pięciu dużych banków o łącznych aktywach 7,3 bln euro²⁰.

Niezależnie od wymienionych powyżej problemów, zasadniczymi kwestiami wymagającymi ostatecznego rozstrzygnięcia w zakresie zasad działania unii powinny być:

- ustalenie zasad finansowania europejskiego mechanizmu nadzorczego EBC do nadzorowania największych banków,
- doprecyzowanie zasad systemu ochrony depozytów, roli, uprawnień oraz odpowiedzialności EBC (czy ma być nadzorcą konsolidującym, czy ma podejmować decyzje samodzielnie czy po konsultacjach z nadzorami lokalnymi),
- zasady współpracy EBC z krajowymi nadzorami państw, które nie przystąpiły do SSM oraz współpracy z EBA (w tym ustalenie, czy EBA może wobec EBC podjąć działania wiążącej mediacji oraz określenie statusu wytycznych przygotowanych przez EBA)²¹.

Obecnie w UE trwają prace nad centralizacją nadzoru bankowego (centralizacja funkcji nadzorczych na poziomie unijnym), który ma zostać zakończony w jesieni 2013 r. W założeniach unia bankowa ma być kluczem do zarządzania kryzysem i długoterminowej stabilności. Jako uzupełnienie UGiW ma przybliżyć UE do końca kryzysu finansowego. UB może być tym elementem stabilizującym, który przywróci pierwotne założenia strefy euro²², a w konsekwencji przywróci efektywność w polityce pieniężnej UE (strefa euro przestała przynosić te korzyści, dla których została utworzona).

Wpływ unii bankowej na gospodarkę Polski oraz jej integrację z UE

Wola udziału Polski w unii bankowej wynika z ogólnej koncepcji i tendencji, jaką reprezentują polskie władze – należy znaleźć się we wszystkich formach współpracy w ramach UE. Uznają, że lepiej już na początku wejść do tworzącej się unii, aniżeli zostać zepchniętym do peryferyjnego kręgu integracyjnego²³.

²⁰ Z. Szpringer, *op. cit.*, s. 4.

²¹ *Ibidem*, s. 1–2.

²² Celami tymi są: jeden bank centralny, odpowiedni stopień konwergencji realnej – zgodność cykli koniunkturalnych, elastyczna polityka budżetowa – absorpcja szoków, wystarczająca przestrzeń fiskalna.

²³ T.G. Grosse, *Dylematy Unii Bankowej*, Warszawa–Natolin 2013, s. 19.

Rozważając polskie interesy należy wziąć pod uwagę uwarunkowania formalne, jak również konsekwencje ekonomiczne dla polskiego sektora bankowego. Wśród kwestii formalnych podstawowym problemem jest brak możliwości wpływu na proces podejmowania decyzji. Jakkolwiek będzie wyglądać ostateczne umocowanie wspólnego nadzoru bankowego w ramach EBC, Polska może liczyć na głos jedynie w pierwszej fazie, a więc w negocjacjach nad powołaniem unii, która wymaga zgody wszystkich państw członkowskich UE. Polska ma pewne pole negocjacji na temat swoich praw względem nowego mechanizmu unii jako członek UE, ale nie jako członek strefy euro. Jest to zatem pozycja słabsza. W ostateczności jednak nie będąc członkiem unii walutowej, Polska nie będzie miała realnego wpływu na dalszą ewolucję procesu decyzyjnego w uruchomionej unii bankowej – poza statusem obserwatora lub państwa konsultowanego, przy jednoczesnym podporządkowaniu własnego nadzoru nadzorowi europejskiemu.

W przypadku Polski brakować będzie także podstawowego praktycznego uzasadnienia członkostwa w nowym mechanizmie nadzoru, a więc objęcia jej parasolem ochronnym EMS. Biorąc pod uwagę charakter polskiego systemu bankowego równie kłopotliwe mogą być także konsekwencje ekonomiczne, takie jak koncentracja kapitału w sektorze bankowym w obrębie europejskiego systemu, czyli jego odpływ z obszarów peryferyjnych oraz ujednolicenie warunków kredytowania przez banki, z pominięciem lokalnej specyfiki ekonomicznej. W obu przypadkach byłyby to zjawiska dla polskiej gospodarki niekorzystne²⁴.

Wydaje się, że unia bankowa w proponowanym kształcie nie przyniesie wymiernych korzyści Polsce, która ma obecnie stosunkowo dobrze zorganizowany nadzór bankowy, niewielkie aktywa bankowe w relacji do PKB oraz dług publiczny poniżej 60% PKB. Dodatkowo w strukturze własnościowej polskich banków dominują banki, których większościowym akcjonariuszem są podmioty z innych krajów UE. Przesunięcie nadzoru bankowego z pojedynczych instytucji krajowych na grupy kapitałowe oznaczać będzie wprowadzenie centralizacji zarządzania zarówno płynnością, jak i kapitałem na poziomie grupy²⁵. Nadzór europejski będzie prawdopodobnie faworyzował stabilność największych europejskich grup finansowych kosztem rynków lokalnych, zwłaszcza w państwach peryferyjnych i niemających wspólnej waluty. Przejawem tego zjawiska będzie przede wszystkim skonsolidowany nadzór EBC prowadzony w stosunku do grup finansowych. Pozwoli on na podwyższanie wskaźników kapitałowych w instytucjach na rynkach centralnych w oparciu o stan ich filii funkcjonujących na rynkach peryferyjnych. Te ostatnie rynki są mniej rozwinięte, a tym samym działające tutaj instytucje mają relatywnie lepszą strukturę kapitałową. Jest to jednak niekorzystne dla rynków goszczących, gdyż prowadzi do nadmiernego (w stosunku do lokalnego poziomu ryzyka) zamrożenia kapitałów na niezbędne rezerwy. Ogranicza to możliwości udzielania pożyczek przedsiębiorstwom i hamuje wzrost gospodarczy. W najgor-

²⁴ M. Cichocki, *op. cit.*

²⁵ Z. Szpringer, *op. cit.*, s. 1–2.

szym scenariuszu może skutkować drenażem funduszy ze spółek w państwachperyferyjnych do ich matek w krajach centralnych. Koszty utworzenia i funkcjonowania UB zostają w ten sposób nieproporcjonalnie przeniesione na te gospodarki, które mają stabilniejsze i bezpieczniejsze systemy finansowe²⁶.

Zdaniem ekspertów, unia bankowa może ograniczyć kompetencje lokalnych nadzorów, zwłaszcza w państwach goszczących paneuropejskie grupy bankowe. EBC uzyska szereg ważnych kompetencji wobec rynków lokalnych. Będzie bowiem autoryzował decyzje miejscowych nadzorów dotyczące pozwoleń na rozpoczęcie działalności w danym kraju. Będzie też decydował o tym, czy takie pozwolenie cofnąć (m.in. na wniosek lokalnych nadzorów). EBC podejmuje również ostateczną decyzję o akwizycjach na miejscowych rynkach. W przypadku prawdopodobnego uprzywilejowania przez europejski nadzór największych grup finansowych, może to sprzyjać ich dalszej ekspansji na rynki goszczące²⁷.

Polska jako kraj, który nie przyjął jeszcze wspólnej waluty, stanie przed następującym dylematem, czy wchodzić do wspólnego nadzoru mając tylko niepełne prawa wpływu na zapadające w nim decyzje. W przeciwieństwie do innych krajów Unii Europejskiej, polski nadzór bankowy w postaci KNF prowadził konserwatywną politykę nadzorczą, co w dużej mierze pozytywnie wpłynęło na stabilność i dochodowość rodzimego sektora bankowego. Z punktu widzenia logistycznego centralizacja nadzoru w ramach UB spowoduje łatwość kontaktów z jednym nadzorem – obecnie urząd KNF musi się kontaktować z wieloma nadzorcami w strefie euro.

Podstawowa zasada unii, w której mogłaby uczestniczyć Polska, powinna opierać się na zasadzie, że wszelkie decyzje nadzorcze na poziomie europejskim nie mogą skutkować pogorszeniem poziomu bezpieczeństwa lokalnych banków. Ta zasada powinna dotyczyć zarówno wymogów kapitałowych, płynnościowych, jak i regulacji ostrożnościowych. Jednocześnie – i to powinno być dla Polski kluczowe – wszelkie działania harmonizujące na poziomie paneuropejskim nie mogą ograniczać władztwa lokalnego nadzoru w zakresie regulacji prewencyjnych. *Per analogiam* wszelkie decyzje nadzoru europejskiego wpływające na sytuacje banków córek, musiałyby być uzgadniane z lokalnym nadzorem. Nadzór krajowy miałby również prawo prowadzić bardziej restrykcyjne regulacje nadzorcze na terenie własnego kraju, niż te obowiązujące na poziomie europejskim, z zastrzeżeniem, że nie mogłyby to być rozwiązania łagodniejsze. Generalną zasadą europejskiego nadzoru musi być podział nadzorczy pomiędzy nadzór nad konglomeratami finansowymi i małymi bankami. Przyjęte rozwiązania powinny łączyć te dwa elementy, czyli nadzorując lokalnie banki należy uwzględniać systemowe ryzyka płynące z sumy lokalnych rozwiązań. W takim systemie ogólnoeuropejskiego nadzoru Polska mogłaby uczestniczyć, bez obaw o utratę kontroli nad nadzorowanymi podmiotami. I to jest w istocie jeden z postulatów, z którym Polska powinna wystąpić negocjując swój udział w unii.

²⁶ T.G. Grosse, *op. cit.*, s. 19.

²⁷ *Ibidem*, s. 20.

Polski system bankowy jest na razie bezpieczny. Przetrwał kryzys, a system gwarantowania depozytów jest zaawansowany i zgromadził znaczne środki finansowe. Wiarygodność banków w Polsce wciąż jest bardzo wysoka. Można nawet powiedzieć, że zaufanie do szeroko pojętego sektora finansowego jest również wysokie. Obywatele polscy nie obawiają się utraty swoich oszczędności. Polskie banki są lepiej dokapitalizowane oraz w znacznie mniejszym stopniu zlewarowane niż ich europejscy konkurenci.

Jeżeli Polska zgodzi się na delegowanie uprawnień decyzyjnych na poziom unijny, to jednocześnie powinna tam być odpowiedzialność finansowa za te decyzje. W tej chwili może wystąpić sytuacja, że kto inny podejmie decyzję o funkcjonowaniu konkretnych banków na terenie Polski, ale jeżeli te decyzje będą błędne, to konsekwencje poniesie Polska, struktura państwa i system gospodarczy.

Powstanie unii nie będzie jednak obojętne dla polskich banków w większości należących do banków europejskich – co ostatecznie wpłynie na gospodarkę (w polskim sektorze bankowym dominują banki w 60 proc. będące własnością banków znajdujących się w strefie euro, tzw. banków-matek).

Przystąpienie Polski (i innych państw Europy Środkowej) do unii w obecnym kształcie może być groźne dla depozytów. Udział zagranicznych instytucji w polskich aktywach bankowych wynosi obecnie 65 proc. W porównaniu z pozostałymi krajami regionu jest to i tak niezły wynik; w obcych rękach jest np. 89 proc. słowackich, 95 proc. czeskich i aż 98 proc. estońskich aktywów bankowych²⁸. Przystąpienie przez Polskę w tej sytuacji do unii byłoby „skrajnie niszczące”. Grupy finansowe będą mogły transferować aktywa pomiędzy poszczególnymi jednostkami w sytuacji, w której któryś z członków UB dozna problemów finansowych. Groźba ta wynika z przeniesienia uprawnień krajowych nadzorów finansowych na rzecz podmiotu pozostającego w ramach EBC. Polska Komisja Nadzoru Finansowego straciłaby wówczas większość swoich kompetencji. Nadzorca unijny obejmowałby większą troską banki z dużych państw unijnych, a w mniejszym stopniu analizowałby sytuację w polskich bankach. Wtedy – choćby pod hasłem scentralizowanego zarządzania płynnością w grupie bankowej – można byłoby znacznie łatwiej dokonywać operacji transgranicznych. Do tej pory KNF udawało się skutecznie powstrzymywać transfery, m.in. poprzez wprowadzenie po upadku Lehman Brothers jesienią 2008 r. obowiązku dziennego raportowania transakcji czy podwyższanie poziomu wymaganego kapitału. Dzięki temu polski system bankowy uniknął kryzysu.

Współczynnik adekwatności podstawowych kapitałów własnych (*Tier 1 capital*) pozostaje w Polsce na dobrym poziomie 12,9%, KNF zaleca zaś, by banki zaniechały wypłacania dywidendy w sytuacji, gdy w ich przypadku odsetek ten będzie poniżej 9%. Wspólny nadzorca unijny najprawdopodobniej rozluźniłby te zasady. W przypadku Polski byłoby lepiej, gdyby banki-matki wystawiły na sprze-

²⁸ High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector (chaired by Erkki Liikanen), *Final Report*...

daż polskie filie i polski kapitał mógłby je odkupić. Byłaby to okazja dla tworzenia polskich grup bankowo-ubezpieczeniowych²⁹.

Na tle problemu banków-matek mających siedziby w krajach UE jedną z największych korzyści z uczestnictwa Polski w UB mogłoby być zatem przyjęcie jednolitych standardów regulacyjnych, do wycofywania kapitału z należących do nich polskich banków. Ponadto w przypadku autonomicznych problemów polskiego sektora bankowego, skala zabezpieczeń dla depozytariuszy byłaby znacznie szersza niż obecnie. Na unii mógłby skorzystać także rząd, w wyniku prawdopodobnego wzrostu wiarygodności Polski i możliwości tańszej emisji papierów dłużnych.

Zakres proponowanych regulacji już teraz niesie za sobą bardzo ciekawe implikacje dla polskiego sektora bankowego. Działające w Polsce banki należące do dużych grup bankowych zostałyby automatycznie objęte unijnym nadzorem, niezależnie od uczestnictwa Polski w unii. W takiej sytuacji znalazłby się m.in. należący do UniCredit Group PKO SA, czy wchodzące w skład zagranicznych grup bankowych BRE i ING. Nie bez przyczyny prezes Narodowego Banku Polskiego (NBP) Marek Belka stwierdził, że unia bankowa wejdzie do nas „tylnymi drzwiami”. Co więcej, istotny udział obcego kapitału w polskich bankach sprawia, że już teraz KNF musi współpracować z instytucjami nadzorczymi z innych krajów UE³⁰.

Wejście Polski do unii w kontekście problemu depozytów miałoby jedną zaletę: uwspólnotowanie ryzyka. Gdyby powstał wspólny system gwarantowania depozytów, bezpieczeństwo polskich środków zostałoby wzmocnione, ponieważ za ewentualne straty banków krajowych odpowiadałby podatnicy unijni, a nie jedynie polscy. Problem pojawiłby się jednak, gdyby upadł system bankowy któregoś z dużych krajów UE.

Istotnym problemem, który bezpośrednio będzie oddziaływał na gospodarkę Polski, jest podział obciążeń w ramach funduszu restrukturyzacji i likwidacji banków, jakie będzie musiała ponieść Polska w momencie wejścia do unii. Od 2008 r., państwa unijne zaoferowały europejskiemu sektorowi bankowemu około 4,7 bilionów euro w formie gwarancji kapitałowych. Według przykładowego scenariusza, w którym zakłada się istnienie takiego funduszu restrukturyzacji i likwidacji banków w czasie kryzysu (zakładając, że kraje otrzymujące pomoc nie partycypują), Polska musiałaby zapłacić ponad 200 miliardów euro, czyli 74% PKB, podczas gdy w rzeczywistości wpłaciła do budżetu UE zaledwie 9 miliardów euro. Dane te pokazują, że podział obciążeń w takim systemie, w którym składki państwowe są oparte na wysokości PKB oraz liczbie ludności, byłyby niezwykle niesprawiedliwe, zważywszy, że polskie banki posiadają jedynie 0,73% aktywów bankowych całej Unii³¹.

²⁹ K. Rybiński, *Unia Bankowa? Polska gorzko tego pożałuje*, www.gospodarka.dziennik.pl [27.05.2013].

³⁰ M. Belka, *Unia bankowa korzystna dla Polski*, www.finance.wnp.pl [16.05.2013].

³¹ www.ekonomia.rp.pl [15.05.2013].

Nierozwiązana pozostaje kwestia możliwości wykorzystywania przez kraje spoza strefy euro środków zgromadzonych w funduszu ratunkowym EMS. Warunkiem członkostwa Polski w unii powinno być zapewnienie instrumentów wsparcia finansowego w postaci właśnie funduszu ratunkowego EMS oraz pakietu zaufania na wzór nowej Inicjatywy wiedeńskiej³². Brak takich rozwiązań powoduje, że Polska będzie ponosić silną odpowiedzialność finansową za decyzje podejmowane przez EBC.

W Polsce powinny być stworzone rozwiązania instytucjonalne, które ułatwią prowadzenie biznesu bankowego i będą wpływać na stabilizację rynku finansowego przed wejściem do unii. Przykładem takich rozwiązań może być sprawnie działający system funduszy poręczeniowych³³.

Reasumując dotychczasowe rozważania należy zadać sobie pytanie, czy Polska może skorzystać na przystąpieniu do unii bankowej? Niepewność dotycząca potencjalnych zysków i strat wynikających z członkostwa w unii, a także różnorodność podmiotów, na które oddziaływać będą konkretne mechanizmy, sprawia, że próba odpowiedzi na to pytanie powinna być podejmowana z kilku komplementarnych perspektyw.

Po pierwsze, wejście przez Polskę do unii bankowej niewątpliwie wpłynęłoby korzystnie na percepcję kraju przez zagraniczne podmioty rynkowe. Spowodowałoby jednak zmniejszenie elastyczności sfery finansowej, która sprzyja dynamizacji wzrostu gospodarczego, a także wywołało potencjalne konflikty na linii biznes–regulator.

Po drugie, podobnie jak w przypadku debaty nad przystąpieniem do UGiW, również w przypadku unii bankowej istnieje konieczność trudnej kalkulacji pomiędzy krótkookresowymi kosztami a długookresowymi korzyściami. Niewątpliwie procesy dostosowywania do wymogów nowych mechanizmów wiązałyby się z wydatkami państwa, ale przede wszystkim banków, ponoszących główne koszty unii. Nakłady te mogłyby jednak zostać zdyskontowane w dłuższym horyzoncie czasowym, jeśli Polska zyskałaby na międzynarodowej wiarygodności, a sektor bankowy podlegał silniejszym zabezpieczeniom na wypadek kryzysu.

³² Inicjatywa wiedeńska została powołana w szczytowym momencie światowego kryzysu finansowego 2008/2009 jako forum podmiotów sektora publicznego i prywatnego, służące zapewnieniu przez zachodnie grupy bankowe odpowiedniego wsparcia kapitałowego i płynnościowego swoim filiom w krajach Europy Środkowej, Wschodniej i Południowo-Wschodniej. W odpowiedzi na odradzające się zagrożenia dla regionu płynące z kryzysu w strefie euro, inicjatywa została reaktywowana w styczniu 2012 r. jako Inicjatywa wiedeńska 2. Koncentruje się ona obecnie na promowaniu koordynacji działań władz krajów macierzystych i goszczących na rzecz zapewnienia stabilnej transgranicznej działalności bankowej i uniknięcia nieuporządkowanego delewarowania. Członkami jej Komitetu Sterującego są EBOR, Europejski Bank Inwestycyjny, MFW, Bank Światowy i Komisja Europejska, a także Włochy i Rumunia, które reprezentują odpowiednio władze macierzyste i goszczące. Przewodniczącym Komitetu jest Marek Belka, prezes Narodowego Banku Polskiego.

³³ M. Pawlak, *Po co nam Unia Bankowa?*, www.kurier365.pl [15.05.2013].

Po trzecie, dokonanie jednoznacznej weryfikacji skutków unii dla Polski pozostaje w ścisłym związku z możliwą przyszłą akcesją do strefy euro. Ocenę przystąpienia do unii znacznie ułatwiłaby znajomość konkretnego stanowiska władz polskich dotyczącego przystąpienia do strefy euro, w szczególności jego przybliżonych ram czasowych.

Niezależnie od ostatecznej konkluzji dotyczącej skutków przystąpienia Polski do unii bankowej dla polskiego życia gospodarczego – należy podkreślić, że idea ta istotnie zmieniła krajobraz debaty dotyczącej dalszej integracji Polski ze strukturami europejskimi. Decyzje z zakresu ekonomii politycznej nie sprowadzają się już bowiem do prostego, bipolarnego „w” albo „poza” strefą euro, a mechanizmy proponowane przez unię pozwalają na pogłębienie integracji w ramach UE w odmienny sposób. Jeżeli Polska miałaby przystąpić do nowych struktur, nie warto odkładać podjęcia decyzji na ostatnią chwilę, lecz aktywnie uczestniczyć w pracach nad projektem rozwiązań w zakresie unii, tak, aby były one jak najbardziej korzystne dla polskiego sektora bankowego³⁴.

Decyzja o przystąpieniu Polski do unii będzie zapewne warunkowana przede wszystkim względami geopolitycznymi, a więc związana z chęcią ucieczki z „drugiego kręgu integracyjnego” („Europa drugiej prędkości”) do europejskiego centrum. Będzie również podyktowana tempem przyjęcia wspólnej waluty. W sytuacji przyspieszenia starań o akcesję do UGiW odwlekanie członkostwa wydaje się nielogiczne. Natomiast opóźnienie przyjęcia euro daje więcej swobody w zakresie terminu wejścia do unii bankowej³⁵.

Ostatecznie w interesie Polski powinno być przystąpienie pod warunkiem jednak dokładnego i precyzyjnego wynegocjowania jak najbardziej korzystnych warunków uczestnictwa i współpracy z unią bankową, tak aby zachowana była efektywność nadzorcza oraz możliwość dalszego rozwoju polskich banków – z uwzględnieniem oczywiście kosztów fiskalnych ponoszonych przez Polskę. Oznacza to, że tak długo, jak będzie ponosić takie koszty, musi mieć wpływ na kluczowe decyzje, które będą skutkowały kosztami fiskalnymi dla polskiego rynku.

Nieprzystąpienie Polski do unii – z uwagi na wielkość polskiego sektora bankowego i jego powiązania ze strefą euro w odbiorze zewnętrznym będzie postrzegane negatywnie. W praktyce oznaczałoby to, że pozostawanie poza unią pogorszyłoby zewnętrzną wycenę polskiego systemu bankowego, nawet jeśli teraz jego kondycja jest bardzo dobra.

³⁴ J. Janus, *Unia bankowa: przesłanki, założenia i potencjalne skutki dla Polski*, www.eksperci.kj.org.pl [20.05.2013].

³⁵ T.G. Grosse, *op. cit.*, s. 21–22.

Podsumowanie i rekomendacje dla Polski

Docelowy kształt przyszłej unii bankowej, ale również działania wszystkich krajów UE i rolę, jaką będą w niej pełnić, są uzależnione od odpowiedzi na następujące, kluczowe pytania:

1. Jakie będą relacje pomiędzy organem nadzorczym w postaci EBC a dotychczasowym europejskim regulatorem w postaci EBE?
2. Jakie będą ostateczne rozwiązania EBC w kontekście unii bankowej?
3. Jakie narzędzia i zadania będą przypisane nadzorowi makroostrożnościowemu w UE?
4. W jakim zakresie będzie się odbywała współpraca pomiędzy 17 krajami strefy euro a pozostałymi 10 krajami, spoza tej strefy?
5. Jakie kompetencje będzie miała rada nadzorcza przy EBC, w której będą wypracowywane decyzje wspólne i gdzie każdy z nadzorów będzie miał 1 głos?
6. Jakie będą przepisy przejściowe i okresy z tym związane?
7. Jakie będą w EBE zasady głosowania i rozstrzygania w obszarze wiążącej mediacji?
8. Jaka będzie pozycja polskiego regulatora w kształtowaniu decyzji w unii – jeżeli dana decyzja będzie szkodliwa dla interesu Polski, czy polski regulator będzie mógł jej nie przyjąć – czy jednak będzie związany tą decyzją jako *de facto* niedecyzyjny (z uwagi na fakt, że Polska nie jest w strefie euro)?
9. Czy z punktu widzenia polskiego regulatora lepiej jest wchodzić do unii czy nie?
10. Czy zmiany zgłoszone przez 17 krajów euro i 10 krajów spoza strefy znajdują się w docelowym modelu unii bankowej?³⁶

Niezależnie od odpowiedzi na postawione pytania, już teraz można sprecyzować kluczowe rekomendacje dla Polski (tab. 3), wynikające z obecnego projektu unii i przyjętych przez UE rozwiązań w tym zakresie. Rekomendacje te są również realizacją celu głównego niniejszego opracowania.

Tabela 3. Rekomendacje i ryzyko dla Polski wynikające z unii bankowej

Lp.	Zakres rekomendacji i ryzyka	Filar unii bankowej
1.	Unia bankowa w proponowanym kształcie nie przyniesie wymiernych korzyści dla Polski, należy przeprowadzić szczegółowe analizy oraz konsultacje z UE odnośnie do polskiego uczestnictwa i interesu, szczególnie w każdym z filarów. Efektem tego powinny być konkretne przywileje, które Polska powinna otrzymać w zamian za uczestnictwo.	1–3
2.	Przystąpienie Polski do unii w obecnym kształcie może być groźne dla depozytów, należy opracować procedurę, w oparciu o którą (jeżeli zajdzie taka konieczność) będzie możliwy kontrolowany transfer kapitału przez grupy kapitałowe działające na terenie Polski, z uwzględnieniem wartości progowych, kwotowych i braku niekontrolowanego odpływu pieniądza.	2

³⁶ Materiały CASE-BRE 2012, zapis pokonferencyjny, „Unia bankowa i jej skutki dla Unii Europejskiej, strefy euro i dla Polski – 123 seminarium BRE-Case”, www.bankier.tv [15.05.2013].

3.	Wzmocnienie pozycji KNF w kwestii niekontrolowanych i nadmiernych transferów ponadgranicznych poprzez opracowanie i wdrożenie stosownych rekomendacji.	1
4.	Konieczność wynegocjowania przez Polskę w UE czytelnych zasad postępowania w przypadku hazardu moralnego, czyli konieczności obciążenia (solidarnie wszystkich członków unii) kosztami ratowania systemowo dużych europejskich banków. Zasadne jest zwolnienie Polski przynajmniej z części solidarnej wysokości obciążeń.	3
5.	Wynegocjowanie przez Polskę możliwości wpływu na kluczowe decyzje, które skutkują kosztami fiskalnymi dla polskiego rynku.	1–3
6.	Wynegocjowanie przez Polskę innego sposobu naliczania obciążeń w ramach funduszu restrukturyzacji i likwidacji banków, pomijającego w pierwszej kolejności parametr liczby ludności (w chwili wejścia Polski do unii bankowej staje się niekorzystny).	3
7.	Uzyskanie gwarancji przez Polskę, że wszelkie decyzje nadzorcze na poziomie europejskim nie mogą skutkować pogorszeniem poziomu bezpieczeństwa polskich banków.	1
8.	Na podstawie poprzedniej rekomendacji – przyjęcie jednolitych standardów regulacyjnych w przypadku wycofywania kapitału z należących do nich polskich banków.	1
9.	Cel wstąpienia Polski do unii powinien być rozpatrywany przez pryzmat korzyści dla polskiej gospodarki i przedsiębiorstw. Po wstąpieniu sektor bankowy powinien móc finansować gospodarkę na poziomie nie niższym niż obecnie.	1–3
10.	Warunkiem członkostwa Polski powinno być zapewnienie instrumentów wsparcia finansowego w postaci funduszu ratunkowego EMS oraz pakietu zaufania na wzór nowej Inicjatywy wiedeńskiej. Brak takich rozwiązań powoduje, że Polska będzie ponosić większą odpowiedzialność finansową za decyzje podejmowane przez EBC.	1
11.	Wnioskowanie przez Polskę zmiany zasad finansowania <i>resolution fund</i> i federalnego funduszu gwarantowania –dotychczas naliczanych według klucza kapitałowego, ekonomicznie nieuzasadnionego i szkodliwego dla polskiej gospodarki.	1, 3
12.	W Polsce powinny być stworzone rozwiązania instytucjonalne, które ułatwią prowadzenie biznesu bankowego i będą wpływać na stabilizację rynku finansowego jeszcze przed wejściem do unii bankowej. Przykładem takich rozwiązań może być sprawnie działający system funduszy poręczeniowych.	1–3
13.	Deklaracja dotycząca członkostwa Polski w strefie euro: brak ostatecznej decyzji w tym zakresie spowoduje marginalizację udziału Polski w unii bankowej. Polska ma pewien zakres negocjacji dotyczący nowego mechanizmu unii jako członek UE, ale już nie jako członek strefy euro – jest to jednak pozycja słabsza. Polska nie będąc członkiem unii walutowej nie będzie miała realnego wpływu na proces decyzyjny w unii bankowej.	1–3
14.	Nieprzystąpienie Polski do unii bankowej – z uwagi na wielkość polskiego sektora bankowego i jego powiązania ze strefą euro – będzie odbierane negatywnie. Oznaczać będzie pogorszenie zewnętrznej wyceny polskiego systemu bankowego. W przypadku decyzji o nieprzystąpieniu, należy też dokapitalizować banki z większościowym udziałem kapitału polskiego przez stworzenie odpowiednich rezerw oraz oszacować koszty krótko- i długookresowe.	1–3
15.	W interesie Polski powinno być przystąpienie do unii pod warunkiem dokładnego i precyzyjnego wynegocjowania jak najbardziej korzystnych warunków uczestnictwa i współpracy. Konieczne jest uwzględnienie wszystkich kosztów związanych z członkostwem.	1–3

Źródło: opracowanie własne.

Stan realizacji powyższych rekomendacji, zdecydowanie wpłynie i określi pozycję Polski w docelowym modelu unii bankowej oraz wyznaczy stopień, tempo i jakość polskiej integracji z UE i strefą euro.

Banking Union – the benefits and risks for the Polish

The Banking Union will change the face of Europe. It will significantly deepen integration in what is arguably the key sector of the economy. For the Member States that join the Banking Union, this will mean signing up for 'more Europe'. This will raise not only technical questions as to how Banking Union will actually work, but also political questions. These relate to how that deeper Europe should be governed and how the Banking Union will fit within the EU as a whole. Banking union consists of five elements: Regulation, Supervision, Deposit guarantees, Resolution and Liquidity provision from the Central Bank. All need to work together. Just as one needs a blueprint for the entire building before laying the foundation, so too would it be helpful to have a sense of Banking Union in its entirety before initiating the Single Supervisory Mechanism as the first instalment. Otherwise one runs the risk that Banking Union will remain partial, and that this will make things worse, not better.

Key words: European Banking Union, regulation, costs, resolution fund, recommendations